



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

ANEXO VIII

DA MODELAGEM JURÍDICA

SUMÁRIO

1. RELATÓRIO JURÍDICO.....	02
1 – Introdução.....	02
2 – Os Serviços Públicos de Resíduos Sólidos.....	03
3 – Competência Municipal para prestação e execução dos Serviços Públicos de Resíduos Sólidos.....	07
4 – A Cobrança da “Taxa de Lixo”.....	12
5 – Avaliação das Alternativas de Modelagem Jurídica.....	16
6 – Definição da Modelagem Jurídica Apropriada.....	20
7 – Diretrizes para a Licitação.....	22
2. MATRIZ DE RISCOS.....	30



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

1. RELATÓRIO JURÍDICO

1 - Introdução

O presente Relatório Jurídico, busca embasar legalmente proposta para contratação de Parceria Público-Privada (PPP) pelo Município de Bento Gonçalves (Município) visando a exploração mediante concessão administrativa dos serviços de transporte, disposição, tratamento térmico e conversão em energia elétrica dos resíduos sólidos urbanos do Município.

O Município de Bento Gonçalves, Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Conselho Gestor do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, publicou em 04 de dezembro de 2017 o aviso de Chamamento n. 008/2017 para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) n. 001/2017, cujo objetivo é orientar a participação de interessados no processo de obtenção de estudos, levantamento e propostas para a estruturação de modelo de concessão administrativa para a exploração dos serviços relacionados à modernização e gestão sustentável de resíduos sólidos no Município (serviços ou projetos).

O PMI lançado pelo Município visa obter subsídios para a estruturação do Projeto de Parceria Público-Privada, compreendendo estudos, levantamentos e planos adequados ao desenvolvimento da concessão, visando à exploração, mediante modelo de concessão, dos serviços de resíduos sólidos urbanos (RSU): tratamento térmico dos RSU.

Atualmente, o Município de Bento Gonçalves conta com uma população de cerca de 115.000 (cento e quinze mil) habitantes e uma geração média diária de 120 (cento e vinte) toneladas de Resíduos Sólidos (RS) que são coletados, 20 (vinte) toneladas de recicláveis que são encaminhados para Associações de Reciclagens e 100 (cem) toneladas que são encaminhadas para a Central de Resíduos do Recreio (CRR), localizado no Município de Minas do Leão¹.

A taxa de coleta de resíduos domiciliares, já instituída no Município, é capaz de cobrir praticamente 100 (cem) por cento de toda a cidade de Bento Gonçalves. No entanto, investimentos ainda se fazem necessários para implementação de programas, projetos e ações visando a modernização e o aprimoramento da gestão de resíduos sólidos no Município.

Dessa forma, por meio do presente PMI, o Município anseia, na iniciativa privada, por uma parceria para, em especial, executar o tratamento térmico dos resíduos sólidos urbanos, com vistas a obter benefícios e vantagens, dentre os quais: modernização e melhoria na qualidade dos serviços prestados; otimização da gestão (diminuição da quantidade de licitações e contratos); desoneração do investimento (pagamento em 30 anos); ganhos de escala; redução dos riscos de descontinuidade na prestação dos serviços.

O referido PMI se fundamenta na:

- Lei Federal n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos (Lei Geral de Concessões);
- Lei Federal n. 9.074, de 07 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos;
- Lei Federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui as Parcerias Público-Privadas em âmbito

¹ Termo de Referência, Anexo I do Edital de Chamamento n. 008/2017.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

nacional Lei de PPP (Lei de PPP);

-Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (Lei de Licitações e Contratos);

- Decreto Federal n. 8.428, de 02 de abril 2015, que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública;

- Lei Municipal n. 6.286, de 25 de setembro de 2017, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Bento Gonçalves e dá outras providências;

- Decreto Municipal n. 9.659, de 23 de novembro de 2017, que instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas do Município de Bento Gonçalves, instituiu o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Bento Gonçalves, regulamentou a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP e os Procedimentos de Interesse – PMI.

O presente Projeto, devido à peculiaridade do seu objeto, baseia-se ainda na:

- Lei Federal n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências (Lei de Saneamento Básico);

- Decreto Federal n. 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências;

- Lei Federal n. 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências (PNRS);

- Decreto Federal n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências;

-Lei Complementar Municipal n. 183, de 27 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o sistema tributário municipal e estabelece normas gerais suplementares em matéria de legislação tributária no município de Bento Gonçalves.

2 - Os Serviços Públicos de Resíduos Sólidos

A qualificação de um serviço como público depende da edição de norma (constitucional ou legal) que submeta o serviço a regime de direito público, atribuindo sua titularidade ao Estado.

Cabe lembrar a definição de Celso Antônio para serviço público como *"toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor de interesses que houver definido como próprios no sistema*



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

normativo"².

Marçal Justen Filho, a respeito do assunto, teve a oportunidade de mencionar a instrumentalidade do serviço para a realização dos fins da comunidade como limite para a definição normativa de um serviço como público. Essa constatação deriva de que a atribuição da titularidade de certos serviços ao Estado traduz uma determinada percepção da coletividade sobre o modelo de Estado e os valores jurídicos fundamentais. Segundo o autor, *“O conceito de serviço público é um conceito reflexo. Deriva do modelo constitucional assumido pela comunidade, inclusive no tocante à função e ao papel que a própria comunidade reserva para si própria”*³.

Ou seja, certos serviços são necessariamente públicos. São aqueles de mais intenso vínculo com a dignidade da pessoa humana - valor fundamental que condiciona a compreensão da integralidade do ordenamento jurídico.

Como já escrito pelo ilustre doutrinador Marçal, uma consideração inafastável acerca do serviço público:

*“relaciona-se com sua aptidão para realizar certos valores fundamentais assumidos pela Nação. Bem por isso, é impossível despublicizar certos serviços públicos no Brasil, pois sua prestação foi garantida constitucionalmente, como via de promover a dignidade da pessoa humana, a eliminação das desigualdades e outros valores fundamentais. Não se admite que o Estado se recuse a promover tais valores, nem mesmo diante da invocação de ausência de lucratividade. Aliás, há serviços que são transformados em públicos precisamente porque. Em face dos encargos a eles relacionados, nunca seriam desempenháveis pela iniciativa particular, tendo em vista sua incompatibilidade com os parâmetros de lucratividade que norteiam a atuação tipicamente privada”*⁴.

É relevante destacar que coleta, transporte e destinação final de lixo não se realizam no interesse exclusivo do beneficiário imediato do serviço (o responsável pela produção do lixo). Ou seja, a pessoa que produz o lixo tem interesse na coleta e destinação final dos resíduos. Mas a necessidade dos serviços não se exaure no âmbito individual.

É notável que os serviços de resíduos se vinculam à promoção da saúde pública e à preservação do meio ambiente - condições essenciais para a vida humana digna. São atividades abrangidas no conceito amplo de saneamento básico, cuja melhoria é prevista, inclusive, como de competência comum dos entes políticos (art. 23, IX, da Constituição da República⁵).

A Lei de Saneamento Básico, dispôs sobre o manejo de resíduos sólidos como parte integrante dos serviços de saneamento básico, definindo que:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

² Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 11. ed., p. 477

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Concessão de Serviços Públicos, Dialética.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Concessão de Serviços Públicos, Dialética, 1997, p. 59.

⁵ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

a) *abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;*

b) *esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;*

c) *limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;*

d) *drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;* [\(Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016\)](#)

II - *gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;*

III - *universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;*

IV - *controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;*

V - (VETADO);

VI - *prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares;*

VII - *subsídios: instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda;*

VIII - *localidade de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.*

(...)

Art. 7^o Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - *de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3^o desta Lei;*

II - *de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3^o desta Lei;*

III - *de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.*

No mesmo rumo, a Lei Federal n. 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, definiu conceitualmente os resíduos sólidos como:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;

Confirmando o acima exposto, Alaor Caffé Alves aponta que "(...) no conceito de 'Saneamento Básico', seja funcional ou estruturalmente concebido, incluem-se ou podem ser incluídos as ações, serviços e obras referentes à coleta, transporte, reaproveitamento, tratamento e disposição de resíduos sólidos, tendo por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental"⁶.

Por se enquadrarem no conceito de saneamento básico, as atividades relacionadas aos resíduos sólidos configuram-se como públicos por definição constitucional. Lembre-se, ademais, que a destinação do lixo tem efeitos diretos com a preservação do meio ambiente. O acúmulo de dejetos é nocivo às condições de salubridade. A ausência de tratamento adequado aos dejetos produz a degradação das condições ambientais, pondo em risco a fauna, a flora e outros elementos vitais ao ser humano. As atividades referidas envolvem a realização da preservação ambiental, o que pressupõe técnicas de destinação dotadas de viabilidade econômica e de sustentabilidade.

Além disso, e principalmente, são implementadas atividades de prevenção na produção de resíduos, evitando-se que venha a ser necessária a destinação final do lixo. O desenvolvimento de tais atividades é dever do Poder Público na forma do art. 225 da Constituição da República de 1988 (CR)⁷.

Ainda sob esse ângulo, os serviços relativos aos resíduos sólidos podem ser enquadrados nos temas de competência comum (art. 23, VI, da CR) e concorrente (art. 24, VI, da CR) dos entes da Federação. Trata-se, também por essa via, de atividades sob a responsabilidade do Poder Público de todos os entes da Federação, muito embora,

⁶ Saneamento Básico, Edipro, 1998, p. 277

⁷ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; ([Regulamento](#))
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; ([Regulamento](#)) ([Regulamento](#))
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; ([Regulamento](#))
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; ([Regulamento](#))
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; ([Regulamento](#))
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

como veremos no próximo capítulo, afete de modo imediato aos Municípios, nos termos do art. 30, V, da CR. Mas deve ter-se em vista a pluralidade de órbitas de interesses potencialmente envolvidas em tema dessa ordem.

O tratamento jurídico da questão não pode ser desvinculado do conceito amplo de "saúde pública". A deficiência no serviço de manejo de resíduos sólidos propicia riscos de moléstias, endemias e epidemias, e o seu descuido repercute na qualidade de vida do grupo, em seu todo.

Realçando a vinculação de tais serviços à proteção da saúde pública, o art. 197 da CR estabelece que *"são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros, e também, por pessoa física ou jurídica de direito privado"*.

O art. 200 da CR prevê expressamente que compete ao sistema único de saúde *"participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico"* e *"colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho"*.

Como se vê, os serviços ligados ao manejo de resíduos sólidos enquadram-se no conceito de serviços públicos, sob diferentes perspectivas. Ademais, o art. 2º da Lei nº 9.074/1995⁸, reconhece essa qualidade, ao dispor sobre a possibilidade de sua concessão.

Em linhas gerais, portanto, os serviços escopo do presente projeto, quais sejam, o transporte, a disposição, o tratamento térmico e a conversão em energia elétrica dos resíduos sólidos urbanos do Município de Bento Gonçalves, configuram serviços públicos de natureza essencial e devem ser prestados com caráter de universalidade pelo Poder Público podendo, inclusive, serem executados de forma indireta por meio de concessão.

3 - Competência Municipal para prestação e execução dos Serviços Públicos de Resíduos Sólidos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 1º, dispõe que a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e, em seu art. 18, determina que a organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Tem-se assim a coexistência de três ordens autônomas, a central, advinda da União, a regional, oriunda dos Estados e a local, atribuída aos Municípios, o que se constata a partir da repartição de competências administrativas, tributárias e legislativas.

No tocante à repartição de competências, a CR adotou o princípio da predominância do interesse, segundo o qual compete à União as matérias de interesse predominantemente geral, aos Estados as matérias de predominante interesse regional, enquanto aos Municípios competem os assuntos de predominante interesse local. De acordo com esse princípio, os serviços públicos devem ser planejados e prestados pela Administração Pública que estiver mais próxima da demanda.

Nesse sentido, o art. 30 da CR previu de forma expressa que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como, prestar esses serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Art. 30. Compete aos Municípios:

8 Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em I(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

A definição de “interesse local” pressupõe uma interpretação sistemática que leve em consideração as dimensões axiológica, fática e normativa do sistema do Direito Positivo, e ainda, da técnica dos conceitos jurídicos fluídos para viabilizar a adaptação da norma jurídica à realidade e às transformações sociais, econômicas e culturais da sociedade.

Os interesses são fins ou valores fixados pelos indivíduos que demandam, para a sua satisfação, alguma conduta humana. Quando são compartilhados pelos indivíduos enquanto membros de uma sociedade, num dado espaço e num dado tempo social, e delineados pelos princípios jurídicos vigentes, está-se diante de interesses públicos.

Para fins de competência constitucional, o interesse local consiste no interesse público daquela municipalidade, ou seja, concernente aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal. A classificação do serviço público como de interesse local deve seguir naturalmente esse parâmetro.

O Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, ao tratar da divisão de competências dos entes federados e das atividades consideradas de interesse local ensina que:

As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.

Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras. (MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012)

Como se vê, a compreensão de “interesse local” deve levar em conta todo um contexto. A verdadeira tradução da expressão deve considerar o completo conteúdo constitucional, assim como a realidade dos Municípios brasileiros.

As atividades relacionadas a resíduos sólidos urbanos, as quais encontram-se inseridas no conjunto de atividades do serviço de saneamento básico, se enquadram como serviços públicos de interesse local, por serem atividades cujos interesses prevalecem sobre os da União ou dos Estados.

Nesse mesmo caminho, a Lei de Saneamento Básico, elencou no art. 2º, o rol de princípios fundamentais que devem ser observados para prestação dos serviços públicos de saneamento básico e exigiu que os serviços sejam prestados de forma articulada com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, e com atenção as peculiaridades de cada local, com vistas a maximizar a eficácia das ações e resultados em prol da população beneficiária.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; [\(Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016\)](#)

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água. [\(Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013\)](#)

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, de forma expressa, dispôs sobre a competência para a gestão dos serviços de resíduos sólidos, no art. 10:

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

Especificadamente sobre o caso concreto, impende trazer a legislação estadual e municipal, as quais corroboram com o acima exposto.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, no art. 13, inciso VII, define como competência do Município, entre outras, a promoção da coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana.

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;

II - dispor sobre o horário de funcionamento do comércio local;

II - dispor sobre o horário e dias de funcionamento do comércio local; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 35, de 09/10/03)

II - dispor sobre o horário e dias de funcionamento do comércio local e de eventos comerciais temporários de natureza econômica; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 58, de 31/03/10)

III - regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais, atendendo à necessidade de locomoção das pessoas portadoras de deficiência;

IV - dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais;

V - promover a proteção ambiental, preservando os mananciais e coibindo práticas que ponham em risco a função ecológica da fauna e da flora, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade;

VI - disciplinar a localização, nas áreas urbanas e nas proximidades de culturas agrícolas e mananciais, de substâncias potencialmente perigosas;

VII - promover a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana;

VIII - fomentar práticas desportivas formais e não-formais;

IX - promover a acessibilidade nas edificações e logradouros de uso público e seus entornos, bem como a adaptação dos transportes coletivos, para permitir o acesso das pessoas portadoras de deficiências ou com mobilidade reduzida. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 56, de 03/04/08)

O mesmo diploma estadual dispõe, ainda, sobre o saneamento básico como serviço público essencial e de abrangência regional.

Art. 247. O saneamento básico é serviço público essencial e, como atividade preventiva das ações de saúde e meio ambiente, tem abrangência regional.

§ 1.º O saneamento básico compreende a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a disposição final de esgotos cloacais e do lixo, bem como a drenagem urbana.

§ 2.º É dever do Estado e dos Municípios a extensão progressiva do saneamento básico a toda a população urbana e rural, como condição básica da qualidade de vida, da proteção ambiental e do desenvolvimento social.

§ 3.º A lei disporá sobre o controle, a fiscalização, o processamento e a destinação do lixo, dos resíduos



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

urbanos, industriais, hospitalares e laboratoriais de pesquisa, de análises clínicas e assemelhados. (Vide Leis n.os 9.921/93 e 10.099/94)

A Lei Orgânica do Município de Bento Gonçalves, por sua vez, estabeleceu de forma clara a competência do Município para a concessão e a permissão dos serviços públicos locais. E ainda, apontou o dever municipal de promover a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos.

Art. 6º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

II - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

III – administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados e heranças e dispor de sua aplicação;

IV – desapropriar, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, nos casos previstos em lei;

V – conceder e permitir os serviços públicos locais e os que lhe sejam concernentes;

VI – estabelecer os quadros de servidores do Município e estabelecer-lhes regime jurídico único;

VII – elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Plano Diretor dos distritos, estabelecendo normas de edificações, loteamentos, zoneamentos, bem como diretrizes urbanísticas, visando à ordenação no território do Município;

VIII – estabelecer normas de prevenção e controle de ruído, da poluição do meio ambiente, do espaço aéreo e das águas;

IX – regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais, atendendo às necessidades de locomoção das pessoas portadoras de deficiência física, além de observar as normas de segurança do cidadão, vedando-se, inclusive, o transporte de inflamáveis e tóxicos no perímetro central da cidade;

X – estabelecer servidões administrativas, necessárias à realização de seus serviços;

XI – promover, indiscriminadamente, a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana;

XII – licenciar estabelecimentos industriais, comerciais, de prestação de serviços e outros e caçar os alvarás de licença dos que tornarem danosos à saúde, à higiene, ao bem-estar público e aos bons costumes;

XIII – fixar feriados municipais, bem como o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviços e outros, na forma da lei;

XIV – legislar sobre os serviços funerários e cemitérios, encarregando-se da administração dos públicos e fiscalizando os que pertencem a entidades particulares;

XV – interditar edificações em ruínas ou em condições de insalubridades e fazer demolir construções que ameacem a segurança coletiva;

XVI – regulamentar e fiscalizar as competições esportivas, os espetáculos e os divertimentos públicos;

XVII – legislar sobre a apreensão e depósito de semoventes, mercadorias e móveis em geral, no caso de transgressão de leis e demais atos municipais, bem como sobre a forma e condições de venda das coisas e



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

bens apreendidos;

XVIII – estabelecer mediante autorização legislativa, a política de desenvolvimento industrial e comercial, definindo lei os locais de instalação, ouvindo-se as entidades representativas dos respectivos setores;

XIX – cuidar da saúde e assistência pública, bem como da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

XX – promover a criação de programas de prevenção das causas de deficiência física e mental, bem como estabelecer programas de atendimento especializado para os mesmos;

XXI – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;

XXII – prover sobre a prevenção e os serviços de extinção de incêndio;

XXIII – prover as instituições municipais de cunho cultural de condições necessárias para executarem suas atividades;

XXIV – suplementar a legislação federal e estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse.

A Emenda n. 23, de 13 de abril de 2015, alterou a Lei Orgânica do Município e acresceu o art. 174-D, com a seguinte disposição:

Art. 174-D. O saneamento básico é serviço essencial como atividade preventiva das ações de saúde e meio ambiente, sendo dever do Município a extensão desses serviços a toda população, como condição essencial à qualidade de vida, proteção ambiental e desenvolvimento social.

Pois bem, da análise dos dispositivos locais acima transcritos, não pairam dúvidas sobre a competência do Município de Bento Gonçalves para prestação dos serviços e atividades afetas aos resíduos sólidos. Assim como, sua competência para prestação desses serviços de forma direta ou indireta mediante a concessão ou permissão.

A legislação do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Bento Gonçalves, em total consonância com o regramento federal também já exposto, coloca à cargo do Município os serviços de resíduos sólidos, por, claramente, serem serviços públicos essenciais e de interesse local.

4 - A Cobrança da Taxa de Lixo

Em primeiro lugar, impende definir a competência municipal para instituição e arrecadação das taxas, espécie tributária, para após, adentrar na Taxa de Lixo.

A competência dos Municípios para instituição e arrecadação de tributos encontra fundamento no art. 30, inciso III da Constituição da República.

Art. 30 - Compete aos Municípios:

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

A Constituição da República dispõe em seu art. 145, inciso II, que a União, Estados e Municípios podem cobrar “*taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição*”.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Taxa é espécie de tributo definido pelo art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) como "*toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*".

Para o ilustre tributarista Paulo de Barros Carvalho⁹, a taxa é conceituada da seguinte forma:

Taxas são tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte. Nisso diferem dos impostos, e a análise de suas bases de cálculo deverá exibir, forçosamente, a medida da intensidade da participação do Estado.

Desse modo as taxas (art. 145, II, da CR e art. 77, do CTN), tem como fato gerador duas hipóteses distintas, sendo a 1ª) o exercício regular do Poder de Polícia (Poder de Fiscalizar da Administração Pública) e a 2ª) a utilização efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou colocado à sua disposição.

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

As taxas são uma espécie de tributo vinculado a uma atividade estatal e sua cobrança tem por objetivo remunerar alguns serviços estatais específicos, que são aqueles que podem ser previamente determinados, divididos em unidades autônomas de intervenção dentro dos limites da área de atuação.

Os serviços são divisíveis quando suscetíveis de utilização individual e de possível mensuração da utilização por seus usuários, como ocorre, por exemplo, com as Taxas de Água e Esgoto.

Isso significa que no nosso ordenamento jurídico, as taxas só podem ser instituídas para custear a fiscalização do cumprimento das normas legais por parte dos contribuintes, como por exemplo, a municipalidade fiscalizar se as empresas e os comércios de sua área de atuação possuem alvará de funcionamento. Salienta-se, que a Administração Pública só pode cobrar a taxa de funcionamento, neste caso, se houver no município a efetiva fiscalização, caso contrário, tal cobrança tem-se entendida como irregular¹⁰.

Já a taxa cobrada em razão da prestação de um serviço público é devida, ainda que o contribuinte não faça

⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 38/39.

¹⁰ Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. ([Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966](#))

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

uso efetivo deste serviço, desde que, é claro, esse serviço esteja à sua disposição (art. 79, do CTN).

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Assim, nos termos da CR e do CTN, a taxa deverá recair, tão somente, sobre os serviços públicos específicos e divisíveis, já que a sua existência pressupõe uma contraprestação realizada pelo contribuinte, em razão de um serviço colocado à sua disposição, mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento. Portanto, a taxa é um tributo, cuja hipótese de incidência é uma atuação estatal diretamente relacionada com um contribuinte ou um grupo determinado de contribuintes.

De antemão, sobre a taxa de lixo, cabe ressaltar que a Súmula Vinculante nº 19, do Supremo Tribunal Federal (STF), assentou de forma expressa o entendimento pela constitucionalidade de sua cobrança:

A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.

De acordo com a jurisprudência do STF, as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são tidas como constitucionais.

Tal questão é fácil de ser constatada, vez que tais serviços são exclusivamente específicos e divisíveis, conforme afirma Eduardo Sabbag, “*pois tendente a beneficiar unidades mobiliárias autônomas, de propriedade de diferentes lindeiros das vias públicas servidas, além de serem suscetíveis de utilização, de modo separado, por parte de cada usuário*”¹¹.

No caso da taxa de lixo, o fato gerador é a prestação de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, e sua base de cálculo, segundo entendimento do Ministro Carlos Velloso, Relator do Julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 232.393/SP, é o seguinte:

(...) deve-se entender que o cálculo da taxa de lixo, com base no custo do serviço dividido proporcionalmente às áreas construídas dos imóveis, é a forma de realização da isonomia tributária, que resulta na justiça tributária (FF/, 150, II). É que a presunção é no sentido de que o imóvel de maior área produzirá mais lixo do que o imóvel menor. O lixo produzido, por exemplo, por imóvel com mil metros quadrados de área construída será maior do que o lixo produzido por imóvel de cem metros quadrados. A presunção é razoável e, de certa forma, realiza, também o princípio da capacidade contributiva (art. 145, §1º, da CF, que sem embargo de ter como destinatária os impostos, nada impede que possa aplicar-se, na medida do possível, às taxas (...)

¹¹ SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 417.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Nesse sentido, o Ministro Ricardo Lewandowski, Relator do RE 576.321-8, seguindo entendimento do Ministro Carlos Veloso, expôs o seguinte:

(...) não há outra forma de se fazer esse cálculo, “calcula-se o custo do serviço – municipalidade tem o custo desse serviço – e a melhor forma, como disse o Ministro Carlos Velloso, para que haja o mínimo de isonomia, é tomar como base um dos elementos para cálculo do IPTU, que é a grandeza do imóvel, porque, realmente sugere que o imóvel maior produza mais lixo do que o menor.

Diante disso, predominou o entendimento que prevalece na jurisprudência da Suprema Corte, no sentido de que a coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis é serviço *uti singulari* e por isso a taxa pode ser calculada individualizadamente.

O Supremo Tribunal Federal, cristalizou o entendimento no sentido de que a utilização de, apenas um dos elementos de apuração da base de cálculo do imposto, como é o caso a metragem do imóvel, não viola a Constituição Federal, e o fez de forma sumulada, conforme Súmula Vinculante nº 19, já transcrita.

Com isso podemos concluir que a taxa de lixo para ser considerada constitucional e legal, além do que já foi dito acima, deve ser específica e divisível, levar em conta a metragem do imóvel, e ter seu custo incluído no orçamento.

4.1 A Instituição da Taxa de Coleta e Remoção de Lixo no Município de Bento Gonçalves

O Município de Bento Gonçalves, por meio da Lei Complementar (LC) n. 187, de 27 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o sistema tributário municipal e estabelece normas gerais suplementares em matéria de legislação tributária no município de Bento Gonçalves, instituiu a Taxa de Coleta e Remoção de Lixo (TCL).

Art. 3º São tributos municipais adotados no Município:

I - imposto sobre:

- a) Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);*
- b) Serviços de Qualquer Natureza (ISS);*
- c) Transmissão "inter-vivos", por Ato Oneroso, de Bens Imóveis e de Direitos Reais a eles Relativos (ITBI);*

II - Taxas de:

- a) Coleta e Remoção de Lixo (TCL);*
- b) Expediente por Serviços Públicos (TESP);*
- c) Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento e Exercício de Atividades (TFLIF);*
- d) Fiscalização de Publicidade e Propaganda (TFPP);*
- e) Licenciamento Ambiental (TLA);*
- f) Licença e Fiscalização para a Execução de Obras (TLFEO);*
- g) Funcionamento de Estabelecimento em Horário Especial (TFEHE).*



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

h) Taxa de Varrição e Capina de Sarjetas para Melhoramento de Fachadas (TVCS).

III - Contribuições de Melhoria;

IV - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP).

Parágrafo Único. Na forma em que dispuser a Lei Orgânica, o Município poderá instituir outros tributos não previstos neste artigo.

A referida Lei Complementar Municipal definiu o fato gerador da taxa de coleta e remoção de lixo pela “*utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de coleta, remoção, transporte e destinação final de resíduos domiciliares, e resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços desde que caracterizados como não perigosos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (art. 172)*”

O contribuinte da TCL é o proprietário titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título, de imóvel localizado em zona atendida pelo respectivo serviço. A LC prevê como beneficiário do serviço de coleta, remoção, transporte e destinação final de lixo, quaisquer imóveis “*quaisquer imóveis edificados, inscritos no Cadastro Imobiliário do Município de modo individualizado, tais como, prédios ou edificações de qualquer tipo, que constituam unidade autônoma residencial, comercial, industrial, de prestação de serviços ou de qualquer natureza e destinação que estejam localizados na zona atendida pelo serviço colocado à disposição pelo Município.(art. 173)*”.

A base de cálculo da taxa de coleta e remoção de lixo leva em conta a definição da área total efetiva por categoria de usuário mediante a soma das áreas de todos os imóveis da categoria, com exceção dos imunes, das não incidências e isenções, constantes do cadastro mobiliário municipal (art. 176).

Por fim, o art. 177 da Lei Complementar traz que a cobrança da TCL será realizada juntamente com o IPTU.

Art. 177 A TCL será lançada de ofício juntamente com o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, anualmente e, isoladamente, nos casos de isenção daquele imposto que não reflitam em isenção desta taxa.

No caso sob análise, a taxa de coleta e remoção de lixo instituída pelo Município será utilizada como forma de remuneração do parceiro privado e constituição do arranjo de garantias a serem ofertados pelo Município.

Visando assegurar a possibilidade de execução de eventual arranjo em tais moldes, se faz necessário a desvinculação da referida taxa ao IPTU de modo que a mesma possa ser direcionada à uma conta vinculada a ser criada para tal fim.

Para tanto, sugere-se minuta de lei complementar para alteração do dispositivo supracitado e destinação direta dos recursos oriundos da arrecadação da TCL para conta vinculada a ser criada e administrada por agente fiduciário contratado pelo Município.

5 - Avaliação das Alternativas de Modelagem Jurídica

5.1 Conceituação e Características das Concessões de Serviços Públicos

O instituto da Concessão encontra-se previsto no art. 175, da Constituição da República de 1988 e compreende os seguintes conceitos: (i) Concessão Comum de Serviços Públicos; (ii) Concessão Patrocinada (PPP); e (iii) Concessão Administrativa (PPP).



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

A Concessão Comum é regulada pelas Leis Federais 8.987/95 e 9.074/95, que são as leis gerais das concessões de serviços públicos.

A delegação de serviços públicos via Concessão Comum pode ser precedida ou não da execução de uma obra pública e segue os seguintes conceitos previstos pela Lei Federal n. 8.987/95:

- *concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo Poder Concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;*
- *concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo Poder Concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da Concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.*

Podem ser objeto da chamada “concessão comum” apenas os serviços públicos de utilidade pública, ou seja, os serviços singularmente fruíveis; assumidos pelo Poder Público como atinentes aos seus deveres; que sejam voltados ao atendimento de interesses coletivos; e, que sejam prestados sob o regime jurídico de Direito Público.

A identificação da natureza do serviço, para análise da viabilidade de utilização do modelo de concessão, deve ser feita durante os estudos de modelagem.

O Concessionário ou permissionário de um serviço público será remunerado por meio da cobrança de tarifas dos usuários, que sempre serão fixadas pelo Poder Concedente.

Além da receita tarifária, o edital e contrato poderão autorizar a exploração de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas.

De acordo com a Constituição da República, a delegação de serviços públicos deve ser feita na forma da lei. Assim, há necessidade, como via de regra, da concessão ou permissão de serviços públicos ser precedida de lei autorizativa, por força do que dispõe o art. 2º, da Lei 9.074/95.

A Concessão Comum de Serviços Públicos pressupõe investimentos importantes do Concessionário e, normalmente, a utilização de bens reversíveis, fazendo jus à indenização em caso de extinção precoce do ajuste.

Assim, a Concessão Comum de Serviços Públicos pode ser ilustrada na forma da figura abaixo:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO



Por fim, vale dizer que a concessão de serviços não transfere a titularidade do serviço público para o Concessionário, mas tão somente sua execução. Por isso, o Estado pode, a qualquer momento e desde que haja interesse público, retomar os serviços para si, conforme procedimento previsto na Lei Federal n. 8.987/95.

Como características gerais do regime de Concessão Comum de Serviços Públicos, podem-se citar as seguintes:

- Delegação deve ser feita mediante licitação, na modalidade concorrência;
- Aplicável exclusivamente para a delegação de serviços públicos;
- Prestação dos serviços é feita sob o regime de Direito Público, o que autoriza o Poder Público a: alterar ou rescindir o contrato unilateralmente em caso de interesse público; e, fiscalizar a execução do contrato e aplicar sanções ao Concessionário em caso de descumprimento das regras legais ou contratuais.
- Vínculo entre Poder Concedente e Concessionário formalizado mediante contrato;
- Concessionário atua perante os usuários como se Estado fosse, respondendo objetivamente pelos danos que causar;
- Concessionário realiza os investimentos necessários para a disponibilização dos serviços aos usuários;
- Prazo da concessão suficiente para amortização e remuneração dos investimentos a cargo do Concessionário;
- Remuneração do Concessionário mediante a cobrança de tarifas dos usuários; e,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

- Tarifas são fixadas pelo Poder Concedente.

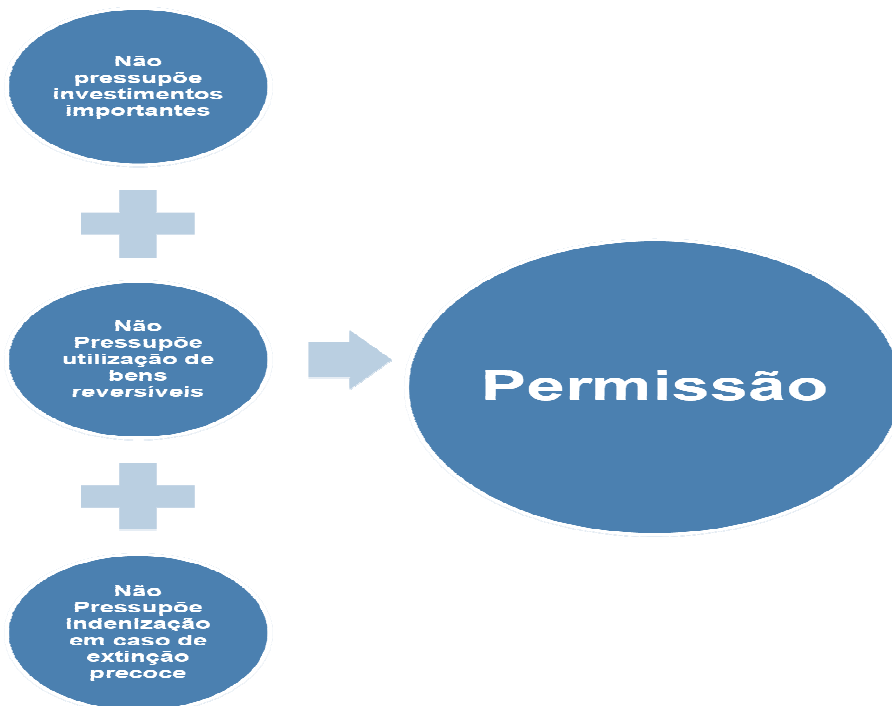
5.2 Conceituação e Características das Permissões de Serviço Público

A permissão de serviços públicos, assim como a Concessão, encontra-se prevista no art. 175, da Constituição da República e é conceituada na Lei Federal n. 8.987/95 como a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo Poder Concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

A permissão, por conta de sua precariedade, (i) não exige investimentos relevantes por parte do permissionário, (ii) é de curto período (ou por prazo indeterminado) e (iii) não ocorre utilização de bens reversíveis, sendo descabida, em regra, a indenização em caso de extinção antes do prazo contratual.

Em geral, vê-se o regime de permissão ser utilizado em serviços de baixo investimento e complexidade, como nos casos de serviços de táxi e vans para transporte público.

A Permissão de Serviços Públicos pode ser ilustrada na forma da figura abaixo:



5.3 Conceituação e Características das Parcerias Público-Privadas

A Parceria Público-Privada é uma modalidade especial de concessão por meio de acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos de natureza administrativa ou de utilidade pública.

Os contratos de PPP são regidos, precipuamente, pela Lei n. 11.079/2004, e, subsidiariamente, pela Lei n. 8.987/95, bem como por outras leis que são correlatas como a Lei n. 9.074/95 e a Lei n. 8.666/93.

As PPP admitem duas modalidades de concessão: concessão patrocinada e concessão administrativa. Conforme definido no art. 2º, da Lei n. 11.079/2004, a concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, e a concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Assim, na concessão patrocinada o concessionário irá se remunerar pela prestação dos serviços contratados por meio de duas fontes diversas, uma decorrente do pagamento das respectivas tarifas pelos usuários, e outra, de caráter adicional, oriunda de contraprestação pecuniária devida pelo poder concedente.

Já na concessão administrativa, o concessionário será remunerado exclusivamente pelo poder concedente.

A principal distinção entre as PPP e as concessões comuns de serviços públicos é que as atividades objeto daqueles contratos não se revelam como autossustentáveis do ponto de vista econômico-financeiro, ou seja, enquanto as concessões comuns tem por objeto projetos que permitem aos parceiros privados um retorno econômico de seus investimentos através da cobrança de tarifa dos usuários (ex: pedágios rodoviários) as atividades tendentes a compor projetos de PPP não apresentam tal retorno econômico e/ou simplesmente não permitem a cobrança de tarifa dos usuários devido à natureza do serviço público prestado.

Assim, para que as Parcerias Público-Privadas se tornem exequíveis é necessária uma contribuição financeira do parceiro público, de forma a tornar o projeto rentável ao parceiro privado. A esse mecanismo atribuiu-se a denominação de contraprestação pecuniária.

Não basta, contudo, que estejam presentes os elementos acima citados para conceituar um contrato administrativo como uma Parceria Público-Privada. A própria Lei Federal preconiza que as PPP devem:

- ter valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);
- ter prazo de vigência mínimo de 5 (cinco) e máximo de 35 (trinta e cinco) anos; e
- não ter como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obras públicas.

Nota-se, assim, serem diversos os fatores que devem estar em perfeita consonância para permitir a contratação pública na forma de Parceria Público-Privada.

6 - Definição da Modelagem Jurídica Apropriada

Superada a análise do arcabouço legal e a exposição conceitual supra, cumpre definir o modelo jurídico mais adequado ao projeto de delegação dos serviços públicos serviços de transporte, disposição, tratamento térmico e conversão em energia elétrica dos resíduos sólidos urbanos do Município de Bento Gonçalves.

A escolha do modelo de contratação, como vimos, certamente deve ser fundamentada com base na natureza do serviço que se pretende delegar (se público ou de interesse público), bem como na possibilidade deste serviço ser ou não fruível individualmente.

Para fins de conceituação de *serviço público*, remetemo-nos aos ensinamentos da jurista Maria Sylvia di Pietro¹², que o define como:

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. P. 80.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

"(...) toda atividade material que lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público."

Em primeiro lugar, verifica-se que se trata de (i) serviço de interesse público (i) não fruível individualmente (ii) dever do Poder Público, (iii) de interesse coletivo e (iv) prestado sob regime de Direito Público. Diante de tais premissas, resta inviabilizada a adoção, no presente projeto, das modalidades de Concessão Comum e/ou Patrocinada.

No caso concreto, o serviço-fim a ser prestado pela concessionária é o transporte, disposição, tratamento térmico e conversão em energia elétrica dos resíduos sólidos urbanos do Município de Bento Gonçalves.

Desta forma a modalidade de contratação que se adequa à atual disciplina jurídica da matéria é a Parceria Público-Privada, na modalidade de Concessão Administrativa, modelo de contratação pelo qual a Administração Pública é a usuária direta ou indireta do serviço delegado.

Acerca da modalidade de PPP indicada (Concessão Administrativa), ensina Maurício Portugal Ribeiro:

Ao lado da concessão patrocinada, a Lei de PPP define concessão administrativa, que é contrato de prestação de serviços no qual a Administração é a usuária direta ou indireta.

Aqui, o objetivo do legislador é um pouco diverso daquele que norteou a criação das concessões patrocinadas. As concessões administrativas destinam-se a tornar viável a aplicação da estrutura econômica das concessões de serviço público a contratos de prestação de serviços que já podiam ser celebrados sob a égide da Lei 8.666/1993.

A Lei 8.666/1993 não permite a realização de contratos de prestação de serviço por mais de cinco anos. A rigor, ela permite a realização por um exercício, renovável por mais quatro. Ora, essa limitação impede a viabilização de contratos que exijam do parceiro privado investimentos de grande monta em uma infraestrutura para a prestação de serviço. Como as receitas do concessionário advêm da exploração do serviço, a amortização e a remuneração do investimento apenas serão integralmente obtidas depois de diversos anos de execução contratual – prazo, esse, em regra, bastante superior ao limite de cinco anos da Lei 8.666/1993.

(RIBEIRO, Maurício Portugal e PRADO, Lucas Navarro. "Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada. Fundamentos econômico – jurídicos". Ed. Malheiros)

Ademais, o modelo de PPP se apresenta, ainda, como alternativa financeira para a Administração Financeira na medida em que o parceiro privado dispenderá o capital inicial necessário para o investimento inicial necessário para a operacionalização dos serviços. A vantagem então é o fato de que a contraprestação pecuniária a ser paga pela Administração Pública ao parceiro privado apenas começará a ser efetivamente despendida pelos cofres públicos a partir do começo da operação e é diluída ao longo dos anos de concessão.

Essa alternativa de financiamento, como pontuam Augusto Neves Dal Pozzo e Pedro Jatene, é um dos principais atrativos das PPP para o setor público, como evidencia o trecho transcrito abaixo.

De partida, uma PPP permite que o custo de capital da implantação de determinada infraestrutura seja diluído ao longo do ciclo de vida do empreendimento, em vez de exigir sua contabilização imediata no orçamento público e, conseqüentemente, a respectiva dotação referente à integralidade do montante.

Um programa de parcerias público-privadas, portanto, permite que o setor público ultrapasse



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

barreiras de curto prazo que lhe são impostas – seja pela arrecadação insuficiente de recursos, seja pela limitação, ainda que transitória, da sua capacidade de endividamento -, dividindo a remuneração do investimento realizado pela iniciativa privada em anuais e consecutivas dotações orçamentárias, sempre observadas as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltadas na Lei das PPPs (art. 10)

DAL POZZO, Augusto Neves e JATENE, Pedro. Parcerias Público-Privadas – Reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. 1ª edição. São Paulo, 2015. p. 57.

Por todo o exposto, temos que a modelagem proposta se mostra, não apenas como aquela juridicamente mais adequada, como também o modelo mais indicado para atender às necessidades do Município, sem acarretar em grandes impactos imediatos aos cofres públicos.

7 - Diretrizes para a Licitação

Ultrapassada a exposição acima sobre a modelagem jurídica mais apropriada para o projeto que se propõe, passemos a analisar as principais características da licitação que irá viabilizar o empreendimento em tela.

Nos termos do artigo 10º, da Lei Federal n. 11.079/04: *a contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência*¹³. Assim, nas PPP, a licitação será realizada pela modalidade de concorrência por força de lei e, também, pela complexidade e valor da contratação que não permitem a utilização de qualquer das outras modalidades licitatórias, sendo certo que a concorrência é a modalidade de licitação adequada às contratações de grande vulto.

A concorrência está prevista no §1º, do art. 22, da Lei n. 8.666/93 e caracteriza-se por possuir com relação às demais modalidades de licitação (i) um formalismo mais acentuado, exigindo uma fase inicial de habilitação preliminar, na qual são aferidas as condições de cada participante, sendo possível, contudo, nas licitações de concessão a inversão da ordem das fases de julgamento e habilitação, bem como (ii) uma publicidade mais ampla que se traduz na necessidade de participação de todos que estiverem interessados na contratação, tanto é assim, que os avisos resumidos dos editais de concorrência tem prazos mais longos que os das demais espécies.

Logo, a concessão administrativa dos serviços de resíduos sólidos urbanos do Município de Bento Gonçalves será realizada pela modalidade concorrência, sem a inversão de fases, pois em empreendimentos desta complexidade é de extrema importância aferir previamente, por meio de averiguação dos documentos de habilitação, a capacitação técnica e qualificação econômica de todos os licitantes interessados.

Com vistas a ampliar a competitividade do certame, será permitida a participação de empresas reunidas em consórcio de forma ilimitada.

No concernente ao julgamento, determina a Lei Federal n. 11.0179/2004, no art. 12, que a Administração Pública poderá escolher um dos seguintes critérios:

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei

¹³Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (...)



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1o Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2o O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

No presente caso, considerando as características do empreendimento, aliado à essencialidade dos serviços públicos e o critério de julgamento indicado é o de menor valor da contraprestação a ser pago pela Administração Pública combinado com o de melhor técnica, nos moldes do inciso II, “b”, do dispositivo acima colacionado.

No tocante aos pesos atribuídos às propostas técnica e comercial, temos que, conforme orientação do Tribunal de Contas da União – TCU, é aconselhável que não se extrapole a proporção de 60% para proposta técnica e 40% para proposta comercial.

No tocante a capacitação técnica, esta será aferida quando da habilitação dos licitantes, com exigência de comprovação de experiência em serviços de saneamento básico por no mínimo 5 anos e experiência na geração de energia, também por no mínimo 05 (cinco) anos, sem extrapolar orientação das cortes de contas, *in verbis*:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Senal Construções e Comércio Ltda., versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 344/2013, lançado pela Universidade Federal de São Paulo - Unifesp.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002, bem como no art. 1º, inciso XXVI, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

revogando, em consequência, a medida cautelar adotada em 11/9/2013 (peça nº 9), de forma a permitir, excepcionalmente, que a Universidade Federal de São Paulo - Unifesp dê continuidade ao Pregão Eletrônico 344/2013;

9.2. cientificar a Universidade Federal de São Paulo - Unifesp de que:

9.2.1. constituir irregularidade a inobservância, na tomada de decisões, em especial, na área de licitações, dos entendimentos firmados no âmbito do Tribunal de Contas da União, conforme enunciado nº 222 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

9.2.2. constituir irregularidade a exigência, em edital de procedimento licitatório, de comprovação de capacidade técnico-operacional em percentual mínimo superior a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93;

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Universidade Federal de São Paulo - Unifesp e à representante.” (Acórdão TCU 3104/2013 – TC 024.968/2013-7. –)

Além disso, o licitante deverá, juntamente com a proposta comercial, apresentar plano de negócios, o qual será utilizado como base para a determinação das situações de desequilíbrio econômico financeiro da concessão, bem como para demonstrar a viabilidade da proposta econômica apresentada.

No referido plano de negócios, tendo em vista o objeto da concessão administrativa contemplar a construção e operação de unidade de segregação/triagem de resíduos sólidos urbanos e tratamento térmico com conversão em energia elétrica, deverá o Município indicar em anexo específico do procedimento licitatório, imóvel público desimpedido que será disponibilizado para referida implantação. Toda benfeitoria nele realizada será ao final revertida para a Administração Pública.

Por fim, conforme faculdade prevista no art. 31, da Lei de Licitações, com o fito de garantir a consistência das propostas durante a comprovação da qualificação econômico-financeira, será exigida garantia de proposta.

Logo, sugere-se que a licitação da Concessão Administrativa dos serviços de resíduos sólidos adote a modalidade de concorrência, sem inversão de fases, cujo critério de julgamento será o de menor contraprestação a ser paga pela Administração Pública combinado com o de melhor técnica, sendo permitido a participação de empresas reunidas em consórcio, devendo ser apresentada garantia de proposta e plano de negócios.

7.1 Estrutura do Edital

Neste tópico serão pontuados os principais aspectos e premissas a serem adotados no edital de licitação do referido Projeto (“Edital”).

A modalidade de licitação que embasará o instrumento convocatório, uma vez estabelecida a modelagem de Parceria Público-Privada, será obrigatoriamente a concorrência pública, devido ao disposto no art. 10 da Lei nº 11.079/04:

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: (...).



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Quanto ao tipo de licitação a ser utilizado, sugere-se o critério da melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor contraprestação a ser paga pela Administração Pública associada a melhor técnica, como possibilita a Lei 11.079 na alínea “b” do inc. II de seu art. 12.

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

[...]

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

[...]

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

Trata-se de critério semelhante ao encontrado no artigo 15, inciso V, da Lei Federal nº 8.987/95 e na Lei de Licitações quando se fala em “técnica e preço” (artigo 45, §1º, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93)

Marçal Justen Filho ensina que as licitações de tipo técnica e preço são reservadas às situações excepcionais, nas quais o interesse perseguido pela Administração somente pode ser satisfeito com a maior qualidade possível:

As licitações de melhor técnica e de técnica e preço foram reservadas para situações especialíssimas. Devem ser praticadas como exceção, sendo a regra a licitação de menor preço. Assim se passa porque a conjugação dos critérios técnicos e de preço conduz à possibilidade de sagrar-se vencedora proposta que não apresente o menor preço. Somente se justifica que a Administração desembolse valor superior ao menor preço disponível no mercado quando isso envolver benefícios e vantagens indispensáveis à satisfação mais adequada de suas necessidades.

(...)

As licitações de melhor técnica ou de técnica e preço são adequadas nas hipóteses em que a Administração somente pode ser satisfeita mediante a prestação dotada da maior perfeição técnica possível.

(Autor citado. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed. Editora Revista dos Tribunais. p. 831/832)

O Tribunal de Contas da União alerta para a necessidade de se justificar a plausibilidade da escolha do tipo técnica e preço com base na qualidade do objeto licitatório:

15. Registro que a simples adoção da licitação do tipo ‘técnica e preço’ já proporciona a contratação de propostas de melhor qualidade, uma vez que a técnica passa a compor a nota final do certame, abrindo a possibilidade para que, a despeito de apresentarem custos superiores, empresas com técnica mais apurada vençam a disputa.

16. A Instrução Normativa SLTI/MPOG 02/2008, que trata de regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, bem demonstra o espírito a ser observado nesses casos:

Art. 27 A licitação tipo ‘técnica e preço’ deverá ser excepcional, somente admitida para serviços que



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

tenham as seguintes características:

(...)

§2º A adoção do tipo de licitação descrito no caput deverá ser feita mediante justificativa, consoante o disposto nesse artigo. (...)

17. Assim, faz-se necessária a apresentação de razões para adoção do tipo 'técnica e preço' que já é uma exceção.

(TCU. Acórdão 1.488/2009, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti)

121. Contudo, as obras em comento exigem, em alto grau, talento e conhecimento na condução dos trabalhos, perfeito domínio do arranjo operacional, soluções de integração e desenvoltura na superação de inimagináveis obstáculos naturalmente esperados num empreendimento de natureza colossal.

(...)

124. Logo, avalio que há plausibilidade na preferência pelo tipo técnica e preço para a licitação das obras de infraestrutura do Centro de Lançamento.

(Acórdão 397/2008, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, voto do Min. Revisor Marcos Vilaça)

No caso em apreço, justifica-se a utilização de tal critério pela alta complexidade dos serviços a serem prestados. Trata-se da gestão de serviços de resíduos sólidos urbanos do Município de Bento Gonçalves.

Ressalta-se que a questão dos serviços públicos de resíduos sólidos no País tende à precariedade. Constitui-se em um crítico problema socioeconômico, cuja solução demanda expertise e prévio conhecimento de normas, métodos e procedimentos por parte do prestador dos respectivos serviços. Assim, a especificidade do Projeto faz com que a prestação a ser entregue à Administração Pública somente atenda ao interesse público se for altamente especializada, desenvolvendo-se da maneira esperada, o que justifica a utilização do tipo técnica e preço.

7.2 Estrutura do Contrato Administrativo

O Contrato da Concessão Administrativa, por sua vez, deverá prever as seguintes cláusulas – consideradas essenciais, consoante determinação do art. 23 da Lei Federal nº 8.987/95, recepcionado pela Lei Federal nº 11.079/04 e, conseqüentemente, aplicável às concessões administrativas:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

IX - aos casos de extinção da concessão;

X - aos bens reversíveis;

XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;

XII - às condições para prorrogação do contrato;

XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;

XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e

XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

Quanto às incumbências a serem assumidas pelo Município, o art. 29 do mesmo diploma, definiu as seguintes atribuições:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

XI - incentivar a competitividade; e



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

Já em relação ao Contratado, o contrato deverá prever, em consonância com o art. 31 da mesma Lei:

Art. 31. Incumbe à concessionária:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;

IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;

VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;

VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e

VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

Parágrafo único. As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pela concessionária serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente.

No que tange ao prazo do contrato, conforme estudo econômico realizado, sugere-se que o mesmo seja de 30 (trinta) anos, podendo ser prorrogável até o limite de 35 (trinta e cinco) anos, como permite a Lei Federal nº 11.079/04.

Concernente à solução de eventuais controvérsias advindas do Contrato da Concessão Administrativa, sugere-se a adoção do mecanismo extrajudiciais para resolução de conflitos, conforme permitido expressamente pela Lei Federal nº 11.079/04.

Já o caderno de encargos e o QID – Quadro de Indicadores de Desempenho, estes serão especificados e detalhados nos anexos ao Edital de Licitação. Sugere-se a contratação de um Verificador Independente para aferir as notas de desempenho do Parceiro Privado.

7.2.1 Fiscalização dos Serviços Concedidos

A fiscalização do Contrato de Concessão Administrativa que será celebrado entre o Município de Bento Gonçalves, como parceiro público (“Poder Concedente”), e o parceiro privado (“Contratado”) possui a finalidade de gerar segurança jurídica para as partes contratantes.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Essa finalidade somente pode ser alcançada por meio da correta e minuciosa especificação no contrato, em seu projeto básico ou termo de referência, das regras a serem seguidas pelas partes, além da definição do Caderno de Encargos e do Quadro de Indicadores de Desempenho – QID (“QID”).

O QID possui a função de estabelecer objetivamente a “nota” que será atribuída a cada atividade a ser exercida pelo Contratado, de forma a determinar o valor da contraprestação pecuniária a ser paga pelo Município ao contratado.

Nesse contexto, cabe ao Município à fiscalização do Contrato de Concessão Administrativa.

Como forma de se garantir a isenção e objetividade na fiscalização, sugere-se a previsão no edital da futura licitação da figura do Verificador Independente, que é o agente responsável pela aferição do cumprimento das obrigações técnicas e atribuição da nota a ser atribuída ao parceiro privado.

O fundamento para a seleção de um Verificador Independente é garantir maior confiabilidade à avaliação do desempenho do Contratado e, conseqüentemente, ao cálculo do valor da contraprestação pública que será paga pelo Município, que é a Contratante. Acaso tal avaliação fosse feita exclusivamente pela Contratante ou pelo Contratado, a nota do desempenho poderia estar sujeita a questionamentos quanto à imparcialidade do julgador e à existência de conflitos de interesse.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

2. MATRIZ DE RISCOS

A repartição dos riscos inseridos em uma PPP traz relevantes consequências na determinação das propostas (já que cada participante do processo licitatório levará em conta o risco envolvido na concessão), mas interfere principalmente no modo como se dará a execução do contrato, pois a alocação de riscos determina as obrigações que serão atribuídas a cada parte.

A elaboração da matriz de riscos serve, portanto, à organização sistêmica dos riscos próprios da concessão, sendo um instrumento balizador não apenas da alocação desses riscos entre as partes envolvidas, mas, também, um meio hábil de se prever o impacto da ocorrência desses riscos, bem como de estipular mecanismos de mitigação.

Os riscos abordados na matriz foram agrupados de acordo com as seguintes grandes categorias:

1. Riscos da Licitação
2. Riscos da Implantação
3. Riscos da Operação
4. Riscos Econômico-financeiros
5. Riscos Institucionais/legais

Pelo método adotado, baseado em matrizes de risco indicadas pela literatura especializada (Cf. Guasch, J. Luis, "Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions", World Bank Institute, Washington, 2004), utilizamos a expressão alocação como sinônimo de divisão de responsabilidades, ou seja, a alocação do risco revela ao mesmo tempo se o contrato transferiu a responsabilidade sobre o risco, se dividiu a responsabilidade sobre o risco, se estabeleceu medidas acautelatórias ou medidas mitigatórias. A coluna alocação/mitigação refere-se, portanto, ao tratamento que os estudos técnicos e jurídicos indicaram para o risco.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

I – RISCOS DE LICITAÇÃO

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCUÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPOSTADO
I.1	Licitação deserta	<ol style="list-style-type: none">1. Condições restritivas de participação2. A Ausência de garantias para a viabilidade financeira3. A Agressividade na transferência de riscos	<ol style="list-style-type: none">1. Condições de participação abertas: atestação de experiência especializada na operação pretendida. Atestados estritamente voltados às atividades de maior relevância.2. Estruturação de arranjo de garantias das obrigações pecuniárias, com a finalidade de maior financiabilidade do projeto.3. Divisão razoável dos riscos, com preservação do equilíbrio econômico da concessão em casos cujo fator de risco não puder ser manejado pela concessionária (ex. força maior, circunstâncias imprevisíveis).	Parceiro Público



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPOSTADO
I.2	Seleção de propostas aventureiras e inexequíveis	1. Seleção baseada somente no valor da contraprestação	<p>1.1. Exigência de <i>bidbond</i> para o caso de negativa de assinatura.</p> <p>1.2. Apresentação de plano de negócios juntamente com a proposta econômica acompanhado de carta de instituição financeira declarando a viabilidade econômico-financeira e a financiabilidade da proposta econômica e do plano de negócios.</p> <p>1.3. Previsão contratual de aplicação de multas para o caso de inexecução contratual.</p> <p>1.4. Especificação dos casos de reequilíbrio.</p> <p>1.5. Exigência de documentação de habilitação atestando a experiência da Concorrente em grandes empreendimentos. Exigência de licitante ter experiência específica relativa ao objeto almejado (operação voltada a coleta, transporte, manejo e destinação final de resíduos sólidos).</p>	Parceiro Público



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCAÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
I.3	Risco de paralisação do certame por decisão judicial ou do TCE/MG.	<ol style="list-style-type: none">1. Exigências de habilitação excessivamente restritivas.2. Subjetividade no julgamento.3. Ausência de estudos prévios adequados.	<ol style="list-style-type: none">1. Exigências de habilitação adstritas às já utilizadas e aprovadas anteriormente pelo TCE/MG ou pelo TCU (ex. não cumulação de garantias, atestados com exigência de experiência igual ou inferior a 50% do objeto contratado).2. Julgamento objetivo baseado em critérios claros e objetivamente mensuráveis.3. Realização de estudos prévios via PMI, disponibilização dos estudos do vencedor da PMI a todos interessados.	Parceiro Público



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

II – RISCOS DE IMPLANTAÇÃO				
	RISCO	FATO GERADOR	ALOCAÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
II.1	Erros de projeto	<ol style="list-style-type: none">1. Erros de projeto básico2. Erros nos elementos de projeto básico3. Erros no projeto executivo4. Mudanças de projeto ou nas especificações das obrigações ou serviços solicitados pelo Poder Concedente	<ol style="list-style-type: none">1. Edital apresenta elementos de projeto básico e delega ao Concessionário o executivo.2. Poder concedente se responsabiliza pelos elementos obrigatórios das informações divulgadas pelo edital.3. Concessionário responde pelo projeto executivo, mas Poder Concedente aprova sua conformidade com os elementos divulgados. Aprovação do Poder Concedente não afasta a responsabilidade do Concessionário pela qualidade da infraestrutura implantada.4. Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.	Parceiro Privado
II.2	Acidentes, danos ou transtornos a terceiros, segurança.	<ol style="list-style-type: none">1. Falha humana, inadequação de equipamentos ou técnicas utilizadas.	<ol style="list-style-type: none">1. Concessionário conserva a responsabilidade integral por falhas de seu pessoal, pela adequação de técnicas e equipamentos. Poder Concedente fiscaliza, sem que a fiscalização reduza a responsabilidade do Concessionário. Contrato relaciona seguros obrigatórios para a mitigação do risco.	Parceiro Privado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCAÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
II.3	Custo de execução do projeto.	<ol style="list-style-type: none">1. Ineficiência do operador2. Superveniência de fatos imprevisíveis3. Impactos regulatórios (ex. horários de execução, restrições urbanísticas, restrições ambientais, atraso na obtenção de licenças)4. Impactos tributários (ex. alterações legais, risco da modelagem tributária)	<ol style="list-style-type: none">1. Concessionário responde pela sua ineficiência. Fiscalização. Apresentação de cronograma de implantação pela Concessionária respeitando o prazo previsto para início da operação.2. Fatos imprevisíveis, eventos alheios à vontade das Partes, inevitáveis e irresistíveis, que afetem a execução contratual são excludentes de responsabilidade da Concessionária e deverão ser considerados como fatores impeditivos de redução do valor da contraprestação.3. Concessionário deve responder e prever o impacto econômico das restrições previamente conhecidas, Poder Concedente responde pelas restrições não conhecidas ou editadas supervenientemente.4. Poder Concedente responde pelas alterações supervenientes (exceto tributos incidentes sobre a renda).	Parceiros Privado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCAÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
II. 4	Atraso na implantação.	<ol style="list-style-type: none">1. Modelo calcado na Lei 8.666/93 incentiva contratado a reduzir mobilização como forma de aumentar lucratividade.2. Discussões sobre reequilíbrio em função de variação quantitativa e qualitativa dos unitários previstos nos projetos executivos.3. Erros na implantação e negativa de assunção da infraestrutura viciada pelo Concessionário da operação.4. Força maior, caso fortuito e fato do príncipe.5. Atraso no licenciamento ambiental e na emissão de alvarás e autorizações relativas à implantação dos centros de distribuição.	<ol style="list-style-type: none">1. Adoção de modelo calcado na Lei 11.079/04, que obriga Concessionário a concluir implantação para receber contraprestação e incentiva maior velocidade na conclusão da implantação. Simplificação da etapa de implantação, sem etapas parciais e com obrigações de disponibilização da infraestrutura como condição para início da operação e recebimento da contraprestação.2. Concessionário assume a responsabilidade pelas variações quantitativas e qualitativas decorrentes do projeto executivo.3. Concessionário é responsável pela implantação e pela operação da infraestrutura necessária à prestação dos serviços.4. Poder Concedente conserva responsabilidade pelos eventos de força maior, caso fortuito e fato do príncipe, quando as consequências ultrapassarem o valor mínimo a ser segurado pelo Concessionário, evitando o rompimento do contrato por este motivo.5. Licitação da PPP pode ser lançada apenas com as diretrizes do licenciamento ambiental.	Parceiro Privado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

II – RISCOS DE IMPLANTAÇÃO				
	RISCO	FATO GERADOR	ALOCUÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
II.4	Atraso na implantação (cont.)	<p>6. Limitações para a realização das obras (mobilização de equipamentos, horário de operação, limites de ruídos)</p> <p>7. Indefinições institucionais que comprometam a assunção das obrigações e dificultem o início da implantação</p> <p>8. Interferência e alterações solicitadas pelo Poder Concedente</p> <p>Atrasos decorrentes de descumprimento das obrigações pelo Concessionário.</p>	<p>6. Concessionária responde pelas contingências e passivos existentes, Poder Concedente pelos supervenientes.</p> <p>7. Ver abaixo: item V – Riscos Institucionais</p> <p>8. Mecanismos contratuais de limitação da interferência do Poder Concedente, com previsão de recomposição para neutralizar os efeitos das alterações eventualmente impostas.</p> <p>9. Previsão de penalidades e multas pelos atrasos que decorram de ação ou omissão da concessionária no descumprimento de suas obrigações contratuais. <i>Performance bond.</i></p> <p>10. Previsão de cláusula contratual que exime o Concessionário de penalidades por atraso ou falha de <i>performance</i>, caso haja restrição proposital por parte do Poder Concedente.</p>	



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

III – RISCOS NA FASE DE OPERAÇÃO

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCAÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
III.1	Atraso no início da operação	<ol style="list-style-type: none">1. Atraso na implantação2. Atraso no licenciamento ambiental e na obtenção de autorizações necessárias.3. Suspensão da implantação em virtude de ato do Poder Concedente ou de terceiro.4. Impossibilidade ou dificuldade da Concessionária em acessar os sistemas de tecnologia adotados pelo Poder Concedente.5. Incompatibilidade entre o sistema do Concessionário e o adotado pelo Poder Concedente.	<ol style="list-style-type: none">1. Prazo máximo instituído pelo Contrato. Previsão de multas e incentivos.2. No caso concreto, licenciamento e autorizações devidas devem ficar a cargo do Poder Concedente, por se tratar de uma espécie de subcontratação.3. Excludente do cumprimento das obrigações da concessionária. Suspensão do prazo para término da implantação. Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.4. Acesso ao sistema é condição para o início do prazo de concessão.5. Obrigação do Concessionário em implantar sistema de acordo com as diretrizes indicadas pelo Poder Concedente no edital. Alteração superveniente do sistema adotado pelo Poder Concedente	Parceiro Privado



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

			<p>enseja reequilíbrio econômico-financeiro nos prejuízos em que a Concessionária incorrer para adaptar-se.</p>	
--	--	--	---	--

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCAÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
III. 2	Insatisfação do usuário	<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviços de má qualidade 2. Falta de investimentos para atendimento da demanda 3. Reincidência em índices baixos de desempenho 4. Esquema operacional inadequado 5. Omissão ou falhas no funcionamento do sistema público de gestão de penalidades. 6. Falhas nas informações disponibilizadas pelos sistemas dos órgãos da Administração. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Remuneração atrelada ao desempenho, por meio da avaliação da qualidade da prestação dos serviços medida por um Quadro de Indicadores de Desempenho – “QID”. 2. Estudos prévios de viabilidade técnica e econômico-financeira devem refletir de forma mais realística possível as projeções de demanda. Adoção de margens pré-fixadas para pequenos aumentos nas quantidades. Aumentos para fora das margens podem dar direito a reequilíbrio contratual. 3. Penalidades, intervenção, caducidade. 4. Previsão editalícia. Acompanhamento da operação pelo Poder 	Parceiro Privado



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

			<p>Concedente.</p> <p>5. Responsabilidade do Poder Concedente.</p> <p>6. Responsabilidade do Poder Concedente.</p>	
--	--	--	--	--

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
III.3	Percimento ou destruição dos bens da concessão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Baixa qualidade dos bens 2. Conflitos multitudinários 3. Má utilização pelos usuários 4. Dever de atualidade tecnológica 5. Vencimento, percimento e qualidade dos bens sob guarda da Concessionária. 	<p>Concessionária conserva a responsabilidade integral pelos bens, devendo inventariá-los permanentemente, substituí-los ou repará-los, sob pena de redução da remuneração.</p> <p>Força maior: motiva o reequilíbrio do contrato, salvo quando configurada culpa comprovada da Concessionária. Contrato prevê a contratação de seguros para a mitigação dos danos.</p> <p>Concessionária conserva responsabilidade pela segurança e integridade dos bens da concessão, contrato prevê seguros para a mitigação dos danos.</p> <p>Obrigaçao da Concessionária em assegurar a prestação dos serviços com atualidade, de modo a atender aos indicadores de desempenho. Eventual solicitação do Poder Concedente que envolva a incorporação de inovação tecnológica será hipótese de recomposição do equilíbrio</p>	Parceiro Privado



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

			<p>econômico-financeiro da Concessão. Eventual alteração unilateral nos indicadores de desempenho que gere a necessidade de atualização tecnológica é hipótese de recomposição.</p> <p>Obrigações da Concessionária de inventariar o material armazenado e enviar relatórios mensais ao Poder Concedente a fim de mitigar o risco de perecimento dos bens.</p>	
--	--	--	--	--

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCUÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPOSTADO
III.4	Segurança dos bens e usuários	<ol style="list-style-type: none"> 1. Insegurança dos veículos e dos equipamentos operados pela Concessionária. 2. Falta de treinamento adequado do pessoal da Concessionária. 3. Furto, roubo ou danos causados nos bens sob guarda da Concessionária. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Responsabilidade conservada pela Concessionária. Remuneração vinculada aos índices de qualidade. 2. Responsabilidade conservada pela Concessionária. Idem ao anterior. 3. Responsabilidade conservada pela Concessionária. Concessionária tem a responsabilidade de instalar equipamentos de segurança e manter planos de seguros. 	Parceiro Privado
III.5	Intervenção por	1. Intervenção na	1. Concessionário é obrigado	



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

	descumprimento do contrato por parte do parceiro privado	concessão em razão de descumprimento de condições contratuais pelo Concessionário, gerando custos adicionais.	a oferecer garantia de execução do contrato (<i>performance bond</i>).	
III.6	Demanda	1. Demanda inferior ou superior à esperada	1. Obrigação da Concessionária em disponibilizar as quantidades e serviços previstos no Contrato. Eventual alteração do número de instalações ou de equipamentos enseja a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.	

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
III.7	Passivos trabalhista e previdenciário	1. Inadimplência da Concessionária em relação a obrigações trabalhistas ou previdenciárias	Obrigação da Concessionária de enviar comprovantes ao Poder Concedente sobre o cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias. Obrigação da Concessionária de manter indene o Poder Concedente em relação à eventual responsabilidade solidária de arcar com obrigações trabalhistas e previdenciárias.	Parceiro Privado
III.8	Fornecimento de insumos	1. Carência de insumos de restos da limpeza urbana para compostagem cuja responsabilidade pelo	1. O Poder Concedente conserva o risco por interrupção e/ou intermitência no fornecimento de insumos cuja	Parceiro Público



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

		<p>transporte é dos municípios consorciados e carência de insumos dos resíduos da construção civil, cujo transporte incube à empresas terceirizadas pelos municípios consorciados.</p>	<p>responsabilidade pelo transporte até os Centros de Tratamento de Resíduos compete aos municípios consorciados. Concessionária se exime da medição dos indicadores de desempenho no período de sua ocorrência, bem como da aplicação de penalidades caso não tenha concorrido para a causa do evento.</p>	
III. 9	<p>Caso Fortuito, Força maior ou Fato do Príncipe</p>	<p>1. Eventos imprevistos ou não-seguráveis que venham a prejudicar a implantação do empreendimento, ou que provoquem danos patrimoniais.</p>	<p>1. Concessionária assume os riscos até o limite da cobertura do seguro no valor indicado no Contrato. Eventuais impactos que superarem este valor serão assumidos pelo Poder Concedente sob a cláusula de Caso-fortuito, Força maior ou Fato do Príncipe.</p>	<p>Parceiros Privado/Público</p>



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

IV – RISCOS ECONÔMICO-FINANCEIRO

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
IV.1	Falta de retorno econômico dos investimentos realizados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Variação cambial 2. Má performance da Concessionária 3. Custos de execução do projeto 4. Imprevisões, álea econômica extraordinária 5. Erros do plano de negócios apresentado pela Concessionária 6. Inadimplência do Poder Concedente 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Risco da Concessionária. 2. Risco da Concessionária 3. Ver custos de execução do projeto, II.2, acima 4. Poder Concedente responde pelos riscos nos termos da cláusula <i>rebus sic stantibus</i> 5. Concessionária conserva os riscos pelo plano de negócios apresentado. Instituição financeira deve avaliar proposta e plano de negócios da Concessionária 6. Multas e garantia do pagamento das obrigações pecuniárias do Poder Concedente. 	Parceiros Privado/Público
IV.2	Insolvência da Concessionária ou quebra do contrato pela Concessionária	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de retorno econômico esperado, idem item anterior 2. Interrupção do contrato por decretação de falência da Concessionária. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Risco alocado à Concessionária. Repercussões para a continuidade da concessão mitigadas pela previsão de assunção do controle da SPE pelos seus financiadores (<i>step-in</i>), intervenção na Concessionária pelo Poder Concedente. Caducidade e garantia de execução do contrato. 2. Mecanismos de acompanhamento periódico da situação financeira da Concessionária pelo Poder Concedente. Procedimentos preventivos para intervenção na Concessionária antes de entrar 	Parceiro Privado



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

			em situação falimentar prevista no Contrato.	
IV.3	Liberação de recursos estaduais	1. Interrupções ou atrasos no pagamento da contraprestação pecuniária.	1. Instituição de mecanismo de garantias para o cumprimento das obrigações pecuniárias do Poder Concedente.	Parceiro Público



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

V – RISCOS INSTITUCIONAIS				
	RISCO	FATO GERADOR	ALOCAÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
V.1	Político	<ol style="list-style-type: none">1. Encampação2. Indefinição de competências entre os entes federativos e entre os órgãos e estruturas internas de cada um.3. Manipulação dos indicadores de desempenho.4. Exigências por parte do Poder Concedente de novos padrões de desempenho, relacionados a mudanças tecnológicas ou a adequações a padrões internacionais.	<ol style="list-style-type: none">1. Indenização prévia da Concessionária.2. Concessionária é responsável pelo atendimento das solicitações do Poder Concedente conforme regrado pelo contrato. Definição prévia das obrigações da Concessionária referentes à concessão.3. Verificador independente garante imparcialidade na avaliação de qualidade. Acompanhamento por comissão bipartite, com a participação da Concessionária.4. Possibilidade de acordo entre Poder Concedente e Concessionária para rever os índices dos indicadores de desempenho, a fim de adequá-los às novas tecnologias ou necessidades dos serviços prestados. Reequilíbrio econômico-financeiro previsto no contrato de concessão caso a revisão dos parâmetros de	Parceiro Público



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

			desempenho gere custos adicionais à Concessionária.	
--	--	--	---	--

V – RISCOS INSTITUCIONAIS/LEGAIS

	RISCO	FATO GERADOR	ALOCAÇÃO / MITIGAÇÃO	POR QUEM SERÁ SUPORTADO
V.2	Judicial	1. Lentidão e falhas na jurisdição.	1. Arbitragem e sistema amigável de solução de controvérsias, com formação de comitê de mediação, garantem às partes maior celeridade nas decisões e maior especialização dos julgadores. Decisões do comitê de mediação são vinculantes até eventual superveniência de decisão arbitral.	Parceiros Privado/Público
V.3	Regulatório e legislativo	1. Relação instável dos municípios consorciados com o Poder Concedente. 2. Alterações na regulação dos serviços concedidos ou na legislação de modo a afetar a prestação dos serviços.	1. Anuência prévia dos municípios consorciados, por meio de um contrato de programa e previsão para o caso de deserção de algum Município. 2. A alteração na regulação é causa de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.	Parceiro Público